ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 15 SECTIO G 1994

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Pracy

Teresa LISZCZ

# Zmiany w polskim ustawodawstwie pracy w latach 1989—1993

Changes in Polish Labour Legislation in 1989—1993

Zapoczątkowana w 1989 roku zmiana politycznego i społeczno-gospodarczego ustroju Polski sprawiła, że istnieje oczywista i pilna potrzeba głębokiej reformy polskiego ustawodawstwa pracy. Jej celem strategicznym jest zbudowanie podwalin prawnych nowego ustroju pracy dostosowanego do mechanizmów gospodarki rynkowej i do demokratycznego ustroju politycznego. Oznacza to konieczność uchwalenia nowego kodeksu pracy, co wymaga dłuższego czasu.

Zanim do tego dojdzie, powinna nastąpić możliwie najwcześniej poważna nowelizacja obowiązującego kodeksu pracy w celu wyeliminowania z niego rozwiązań ewidentnie sprzecznych z nowymi zasadami zarządzania gospodarką — jej wielosektorowością i prawną równością sektorów własnościowych, samodzielnością przedsiębiorstw państwowych i powrotem do wolności umów. Nad tą nowelizacją od kilku lat pracuje Komisja Reformy Prawa Pracy przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej.[1] Przygotowany przez nią projekt ustawy zmieniającej kodeks pracy przeszedł już etap tzw. uzgodnień międzyresortowych i znajduje się w fazie końcowej obróbki. Można mieć nadzieję, że zostanie rychło uchwalony przez parlament. Na dzień dzisiejszy ustawodawstwo pracy pozostaje w tyle w stosunku do przemian ekonomiczno-społecznych i do niektórych innych działów prawa, które — jak prawo cywilne — wcześniej zostały dostosowane do nowych warunków.

---

[1] Na temat działalności Komisji: Zb. Salwa: *Działalność Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy w latach 1990—1992*, wyd. sumptem MPiPS, na prawach rękopisu. Por. też: *Przesłanki reformy prawa pracy, cz. 1*, praca zbiorowa (red.) Zb. Salwa: *Studia i Materiały*, Wyd. Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1990, z. 1, oraz (red.) Zb. Salwa: *Przesłanki reformy prawa pracy, cz. 2*, *Studia i Materiały*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1990, z. 10.

Nie znaczy to, że w prawie pracy nie nastąpiły w omawianym okresie żadne istotne zmiany. W ciągu ostatnich czterech lat uchwalono kilkadziesiąt ustaw, które w całości lub w części należą do prawa pracy. Kilka z nich zmienia lub uzupełnia niektóre przepisy kodeksu pracy, lecz w sumie nie tworzą one pożądanej, generalnej nowelizacji tego kodeksu. Zmiany, o których mowa, można podzielić na cztery główne grupy tematyczne, dotyczące: 1) trwałości stosunku i zasad jego rozwiązywania, 2) bezrobocia i łagodzenia jego skutków, 3) ochrony życia i zdrowia pracowników, 4) zbiorowego prawa pracy.

Uchwalony w 1974 roku kodeks pracy wprowadził mocną ochronę trwałości stosunku pracy w postaci tzw. powszechnej ochrony przed wypowiedzeniem oraz uzupełniającej ją, bardzo rozbudowanej ochrony szczególnej, będącej konsekwencją ustrojowej zasady prawa do pracy i pełnego zatrudnienia. Od początku lat osiemdziesiątych, w związku z reformą zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, które stały się samodzielnymi i samofinansującymi się podmiotami gospodarczymi, na porządku dnia stanął problem racjonalizacji zatrudnienia i granic ochrony pracowników przed rozwiązaniem stosunku pracy. Środowiska menadżerskie zgłaszały postulat całkowitej swobody rozwiązywania stosunków pracy przez obie jego strony, zaś związki zawodowe dążyły do zachowania dotychczasowego poziomu ochrony trwałości zatrudnienia. Próbę rozwiązania kompromisowego stanowią wytyczne Sądu Najwyższego z 1985 roku dotyczące wykładni art. 45 k.p.[2], uznające przydatność pracownika dla zakładu pracy za podstawowe kryterium oceny zasadności wypowiedzenia umowy o pracę, zawartej przez zakład na czas nieokreślony. Uchwalenie tych wytycznych nie zapobiegło jednak zmianom w prawie pracy rozluźniającym ochronę trwałości stosunku pracy.

Pierwsza istotna nowelizacja kodeksu pracy w tym zakresie dokonana w 1989 roku [3] miała na celu uwzględnienie skutków przekształceń strukturalnych w gospodarce oraz nowych występujących w niej zjawisk, jakimi są likwidacja oraz upadłość przedsiębiorstw [4]. Nowo wprowadzony art. 41¹ k.p. wyłączył stosowanie norm ochronnych zawartych w art. 38, 39 i 41 k.p. oraz w przepisach szczególnych dotyczących ochrony pra-

[2] Uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 1985 r. w sprawie wytycznych dotyczących wykładni art. 45 Kodeksu pracy i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, MP Nr 24, poz. 192.

[3] Dz. U. Nr 20, poz. 107.

[4] Omówienie tych zmian, [w:] M. Gersdorf-Giaro: *Restrukturyzacja gospodarki a ochrona trwałości stosunku pracy i roszczeń pracowniczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1992, nr 1, s. 17 i in. oraz W. Sanetra: *Kodeks pracy po nowelizacji z kwietnia 1989 r.* „Nowe Prawo" 1989, nr 10—12.

cowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu pracy. Przepis ten zezwala również na rozwiązanie w takich przypadkach — za dwutygodniowym wypowiedzeniem — umów o pracę zawartych na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, których dotąd żadna ze stron nie miała prawa jednostronnie rozwiązywać. Inna ustawa z tego samego roku [5] nadała nowe brzmienie artykułowi 177 § 4 k.p., według którego z powodu likwidacji lub ogłoszenia upadłości zakładu pracy można rozwiązać za wypowiedzeniem umowę o pracę z pracownicą w ciąży lub w czasie urlopu macierzyńskiego. W takim przypadku zakład pracy jest obowiązany uzgodnić termin rozwiązania umowy z zakładową organizacją związkową. Według dodanego w tym samym czasie art. 36[1] k.p. zmniejszenie stanu zatrudnienia, zmiany w jego strukturze, ograniczenie zakresu działalności zakładu pracy oraz likwidacje komórki organizacyjnej, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prowadzą do wypowiedzenia pracownikowi umowy zawartej na czas nieokreślony, umożliwiają jednocześnie jednostronne skrócenie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia — najwyżej do 1 miesiąca — z równoczesną zapłatą pracownikowi odszkodowania za pozostałą część okresu wypowiedzenia.

Gwoli rzetelności należy przypomnieć, że jednocześnie nowelą do kodeksu pracy z kwietnia 1989 roku zostały wprowadzone pewne rozwiązania, idące w przeciwnym kierunku do omawianej tu tendencji do osłabiania stabilności stosunku pracy, związane również z restrukturyzacją gospodarki. Jest to przede wszystkim konstrukcja wstąpienia *ex lege* nowego zakładu pracy, powstałego w wyniku przekształceń podmiotowych po stronie pracodawcy, tj. połączenia zakładów pracy, przejęcia w całości lub w części jednego zakładu przez drugi, podziału zakładu, w miejsce dotychczasowego zakładu w stosunku pracy z jego pracownikami, uregulowane w art. 23[1]. Służy ona niewątpliwie stabilizacji zatrudnienia, a ponadto stwarza ułatwienie nowemu pracodawcy, chcącemu utrzymać dotychczasową załogę, oszczędzając mu konieczności dokonywania czynności prawnych związanych z zatrudnieniem od nowa pracowników. Przepis ten był stosowany m.in. w związku z likwidacją centralnych związków spółdzielni na podstawie ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości [6] oraz likwidację RSW „Prasa-Książka-Ruch" na podstwie ustawy z 22 marca 1990 roku [7].

Kolejne ułatwienie dla zakładów pracy w zakresie zwalniania pracowników wprowadziła ustawa z 28 grudnia 1989 roku o szczególnych zasa-

[5] Art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19).
[6] Dz. U. Nr 6, poz. 36.
[7] Dz. U. Nr 21, poz. 125.

dach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw [8].

Ustawa reguluje przede wszystkim tzw. zwolnienia grupowe pracowników, tj. przypadki jednorazowego lub w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące rozwiązania stosunku pracy z grupą pracowników danego zakładu pracy, obejmującą co najmniej 100% jego załogi w zakładach zatrudniających do 1000 pracowników lub co najmniej 100 pracowników w zakładach zatrudniających powyżej 1000 pracowników, następującego z powodów leżących po stronie zakładu pracy, tj. z przyczyn ekonomicznych lub z powodu zmian organizacyjnych, produkcyjnych lub technologicznych. Na równi z wymienionymi tutaj przyczynami ustawa traktuje jako przesłanki zastosowania uregulowanego w niej szczególnego trybu rozwiązania stosunku pracy, likwidację zakładu oraz ogłoszenie jego upadłości. Do rozwiązania stosunków pracy w tych przypadkach dochodzi przy zastosowaniu szczególnego trybu postępowania, polegającego na odpowiednio wczesnym zawiadomieniu o planowanych zwolnieniach organu zatrudnienia oraz zakładowej organizacji związkowej, która ma prawo przedstawić kierownikowi zakładu propozycje umożliwiające ograniczenie rozmiaru tych zwolnień, wymagające publicznego ustosunkowania się do nich kierownika zakładu. Kryteria doboru pracowników do zwolnienia oraz szczegółowe postanowienia, dotyczące postępowania z tymi pracownikami, powinny zostać ustalone w porozumieniu zawieranym przez kierownika zakładu pracy z zakładową organizacją związkową, a w razie braku porozumienia — w regulaminie wydanym przez kierownika zakładu pracy. Ten szczególny tryb postępowania zastępuje indywidualną konsultację zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nie określony, uregulowaną w art. 38 k.p.

Zastosowanie zwolnienia grupowego ogranicza zakres tzw. ochrony szczególnej stosunku pracy. Zakaz wypowiedzenia obowiązuje w takich przypadkach jedynie w odniesieniu do osób, którym brakuje nie więcej niż dwa lata do osiągnięcia wieku i staży emerytalnego, kobiet w ciąży lub w trakcie urlopu macierzyńskiego, pracowników będących członkami zarządu zakładowej organizacji związkowej lub rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego oraz pracowników odbywających czynną służbę wojskową. Tym pracownikom, w razie zaistnienia przyczyn wymienionych w art. 1 ustawy, zakład pracy może jedynie wypowiedzieć warunki pracy i płacy. Zakaz wypowiedzenia w czasie urlopu został ograniczony w razie zwolnienia grupowego do trzymiesięcznego okresu jego trwania.

---

[8] Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm. Szczegółowe omówienie tej ustawy m. in.. B. Wagner: *Dopuszczalność wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy*, [w:] *Problemy Prawa Pracy, Księga poświęcona Zbigniewowi Salwie*, Studia Iuridica, t. 23, Warszawa 1992, s. 180 i in.

W przypadku indywidualnego rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy zakaz wypowiedzenia, poza osobami i sytuacjami objętymi zakazem przy zwolnieniach grupowych, obejmuje dodatkowo pracowników będących posłami, senatorami lub radnymi.[9]

Zaistnienie jednej z przyczyn określonych w art. 1 ustawy — na równi z likwidacją zakładu pracy lub ogłoszeniem jego upadłości — stanowi przesłankę rozwiązania z dwutygodniowym wypowiedzeniem umowy o pracę, zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy.

Pracownikom zwolnionym z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy przysługuje prawo do odprawy pieniężnej oraz — w ciągu roku od rozwiązania stosunku pracy — prawo do ponownego zatrudnienia w razie przyjmowania do pracy pracowników z tej samej co on grupy zawodowej.

Odprawy te nie są gwarantowane przez państwo i mogą być dochodzone i egzekwowane w powszechnie obowiązującym trybie. Na przeszkodzie w ich wyegzekwowaniu może stanąć szeroko rozumiana niewypłacalność pracodawcy, gdyż nie zostały one objęte, uchwaloną ostatnio ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.[10]

W wyniku przedstawionych zmian w polskim ustawodawstwie pracy ukształtował się poziom ochrony trwałości stosunku pracy zbliżony do tego, który jest przyjęty w większości państw zachodnio europejskich.[11]

Na marginesie rozważań o zmianach w przepisach dotyczących zwalniania pracowników należy odnotować unormowania epizodyczne dotyczące tej problemtyki, w większości przypadków mające wyraźny podtekst moralno-polityczny. Najważniejsze z nich stanowi ustawa z 24 V 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne.[12] Została ona wydana w wyniku ustaleń „Okrągłego Stołu" w celu na-

---

[9] Rozszerzenia zakazu wypowiadania na te osoby dokonała ustawa z 24 sierpnia 1991 r. zmieniająca ustawę o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy, Dz. U. Nr 83, poz. 372.

[10] Ustawa z dnia 31.XII.1993 r., Dz. U. z 1994 r. nr 1, poz. 1.

[11] Por. np. L. Florek: *Ochrona przed wypowiedzeniem umowy o pracę w RFN*, [w] *Prawo pracy państw obcych*, (red.) M. Matey, t. II, Wrocław 1985, s. 102 i in.; M. Pliszkiewicz: *Prawo zwolnienia pracownika we Francji*, s. 100 i in.; A. Świątkowski: *Prawo rozwiązania stosunku pracy w systemie "common law"*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 4, Katowice 1981, 144 i in.; J. Loga: *Powszechna ochrona przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem umowy o pracę przez pracodawcę w austriackim prawie pracy*, s. 13 i n.

[12] Dz. U. Nr 32, poz 172, zm. Dz. U. Nr 64, poz. 391. Tytuł ustawy w brzmieniu nadanym przez ustawę z 16 listopada 1989 r. o zmianie ustawy o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy (tak

prawienia krzywd wyrządzonych głównie działaczom „Solidarności". Przewidywała roszczenie o ponowne nawiązanie stosunku pracy, którego — w okresie do 30 II 1990 r. — zainteresowany mógł dochodzić przed Społeczną Komisją Pojednawczą, nawet jeśli wcześniej sąd prawomocnym orzeczeniem oddalił roszczenie o przywrócenie do pracy w sprawie o to samo rozwiązanie stosunku pracy. Przewidziane w ustawie zaliczenie okresów pozostawania bez pracy po rozwiązaniu stosunku pracy z przyczyn określonych w ustawie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, nie ma charakteru epizodycznego, lecz stanowi trwałe unormowanie.

W przeciwnym kierunku niż wymieniona tu ustawa, mająca na celu odzyskanie utraconych miejsc pracy, szła ustawa z 13 VII 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej [13]. Wprowadzała ona na oznaczony czas ułatwioną możliwość rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami wymienionymi w tytule. Temu samemu celowi — ułatwieniu wymiany kadr — służyły rozwiązania zawarte w art. 33 ustawy z 22 III 1990 r. o pracownikach samorządowych [14] oraz w art. 6 ustawy z 22 III 1990 r. o zmianie ustawy o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczeniach oraz ustawy o Sądzie Najwyższym [15].

Nowym zjawiskiem związanym ze zmianą ustroju gospodarczego jest jawne masowe bezrobocie. W 1989 roku, gdy skala tego zjawiska nie była jeszcze duża, zaś stopień przejęcia się nowej władzy tą sytuacją, ewidentnie odmienną od obowiązującej do niedawna polityki pełnego zatrudnienia — ogromny, parlament uchwalił na wniosek rządu ustawę o zatrudnieniu [16], instytucjonalizującą bezrobocie, nastawioną głównie na stworzenie zabezpieczenia materialnego bezrobotnym. Ustawodawca przyznał szerokim gestem prawo do zasiłku wszystkim, którzy zarejestrowali się jako bezrobotni i nie otrzymali oferty pracy lub nawet ją otrzymali, lecz odrzucili (jeden raz można było odrzucić propozycję pracy „bezkarnie"). Wiele z tych osób nigdy przedtem nie pracowało ani też nie miało rzeczywistego zamiaru pracować, a zarejestrowali się tylko w celu otrzyma-

brzmiała pierwotna wersja tytułu ustawy). Dokładne omówienie tej ustawy zawiera artykuł M. Gersdorf-Giaro: *Ponowne nawiązanie stosunku pracy,* [w:] *Problemy Prawa Pracy...*, s. 35 i n.

[13] Dz. U. Nr 51, poz. 300.

[14] Dz. U. Nr 21, poz. 124.

[15] Dz. U. Nr 20, poz. 121.

[16] Dz. U. Nr 75, poz. 446 ze zm.

nia zasiłku, który był stosunkowo wysoki (nie niższy niż minimalne wynagrodzenie), a jego wypłata nie ograniczona w czasie.

Rząd wkrótce zorientował się, że został popełniony błąd, który wobec rosnącej gwałtownie liczby bezrobotnych groził nieobliczalnymi konsekwencjami finansowymi. Rozpoczął się odwrót od szczodrej pierwotnej wersji ustawy o zatrudnieniu w kolejnych jej nowelizacjach, które wprowadziły wymóg uprzedniego zatrudnienia przez minimum 180 dni w ciągu ostatniego roku przed zarejestrowaniem się bezrobotnego, oraz obniżyły wysokość zasiłku [17].

W końcu została uchwalona nowa ustawa z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu [18], która aktualnie określa zadania państwa w zakresie zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu i łagodzeniu jego skutków.

Ustawa zawiera kazuistyczną definicję bezrobotnego — jako osoby w wieku między 18 rokiem życia (z wyjątkiem dla młodocianych absolwentów szkół) a 60 rokiem (kobiety) lub 65 rokiem (mężczyźni), zdolnej i gotowej podjąć pracę w pełnym wymiarze czasu pracy (lub gdy jest to osoba niepełnosprawna — w połowie ustawowego wymiaru czasu pracy), nie kształcącej się w szkole w systemie stacjonarnym, pozostającej bez pracy, i bez innych źródeł dochodu, zarejestrowanej w rejonowym urzędzie pracy.

W celu zwalczania bezrobocia ustawa przewiduje tzw. aktywne środki w postaci pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, pożyczek na usamodzielnienie się ekonomiczne, szkoleń zawodowych oraz prac interwencyjnych i robót publicznych.

Bezrobotni, dla których urząd nie ma oferty pracy lub innej oferty „aktywnej", mają prawo do zasiłku, pod warunkiem uprzedniego zatrudnienia przez wymagany okres, przysługujące w zasadzie przez okres do 12 miesięcy. Niezgłoszenie się bezrobotnego na wezwanie urzędu pracy, a także nieuzasadniona odmowa podjęcia oferowanej pracy powoduje utratę prawa do zasiłku. Zasiłki są wypłacane z Funduszu Pracy, gromadzonego ze składek pracodawców, w wysokości zrelatywizowanej do kwoty przeciętnego wynagrodzenia i nie mają charakteru ubezpieczeniowego.

Do realizacji zadań określonych w ustawie został utworzony system organów administracji specjalnej, z Urzędem Pracy podlegającym Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej na szczeblu krajowym oraz wojewódzkimi i rejonowymi urzędami pracy w terenie. Przy urzędach pracy działają organy opiniodawcze — rady zatrudnienia: naczelne, wojewódzkie

---

[17] Ustawa z 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu, Dz. U. Nr 56, poz. 323, ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 98), Dz. U. Nr 7, poz. 24 oraz ustawa z 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (art. 46), Dz. U. Nr 46, poz. 201.

[18] Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.

i rejonowe, złożone z reprezentantów związków zawodowych, organizacji pracodawców, organów administracji państwowej oraz samorządów terytorialnych.

Obowiązująca ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu, choć bardziej racjonalna od tej z 1989 r., budzi również wiele zastrzeżeń. Z jednej strony umożliwia nadużywanie w szerokim zakresie świadczeń zasiłkowych, przez osoby nieuczciwe, które pracują nielegalnie lub czerpią dochody z innych źródeł. Ograniczyć to zjawisko mogłoby zaostrzenie kontroli (m.zd., przez wzmocnioną kadrowo i przeorganizowaną nieco w tym celu Państwową Inspekcję Pracy) nielegalnego zatrudnienia i zaostrzenie sankcji ekonomicznych wobec pracodawców zatrudniających pracowników „na czarno". Pewnym sposobem mogłoby być również zobowiązanie bezrobotnych, których wiek i stan zdrowia na to pozwala, do wykonywania dorywczych, społecznie użytecznych prac, pod rygorem utraty prawa do zasiłku. Takie rozwiązanie przyjęły już wstępnie komisje Sejmu I kadencji, niestety, wskutek nagłego rozwiązania parlamentu, postępowanie legislacyjne w tej sprawie nie zostało zakończone.

Z drugiej strony ustawa, regulując sztywno maksymalny czas pobierania zasiłku, pozostawia bez środków do życia, po upływie tego okresu, osoby bezrobotne rzeczywiście gotowe do podjęcia pracy, dla których brak jakiejkolwiek oferty zatrudnienia. Istnieje pilna potrzeba przedłużenia prawa do zasiłku do czasu otrzymania możliwości zatrudnienia, przynajmniej dla tych spośród bezrobotnych, którzy są jedynymi żywicielami rodziny. Opracowywany przez Sejm I kadencji projekt odpowiedniej zmiany ustawy w tym zakresie również zakończył swój żywot wraz z rozwiązaniem parlamentu.

Trzeba tutaj zaznaczyć, że ustawa o zatrudnieniu z 1989 r. uchyliła (art. 45 ust. 1 pkt 3) ustawę z 14 XII 1982 r. o zatrudnianiu absolwentów [19], kończąc tym samym mające u nas kilkudziesięcioletnią tradycję i bardzo w swoim czasie rozbudowane „planowe zatrudnianie" absolwentów szkół wyższych i zawodowych. Uchyliła również (art. 45 ust. 1 pkt 2) uchwaloną w stanie wojennym ustawę z 26 X 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy [20], która wprowadzając pewne formy przymusu pracy nie przyniosła żadnych wymiernych korzyści, a skompromitowała ustawodawstwo PRL na forum międzynarodowym.

Obok ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, od 1 lipca 1991 r. obowiązuje ustawa z 9 V 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych [21], tworząca podstawy prawne polityki zatrudniania tych osób, mającej na celu ich rehabilitację zawodową i społeczną.

---

[19] Dz. U. Nr 40, poz. 270.

[20] Dz. U. Nr 35, poz. 229.

[21] Dz. U. Nr 46, poz. 201.

Osobę niepełnosprawną ustawa definiuje jako osobę „o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczających zdolność do wykonywania pracy zarobkowej". Pośrednictwu pracy (a więc i specjalnej polityce zatrudniania uregulowanej w ustawie) podlegają osoby niepełnosprawne nie uznane za całkowicie niezdolne do pracy zarobkowej, jeżeli ukończyły 15 lat a nie przekroczyły 60 lat w przypadku kobiety lub 65 lat w przypadku mężczyzny, nie kształcą się w szkole w systemie stacjonarnym i nie posiadają źródeł dochodu z działalności gospodarczej lub emerytury. Ustawa nałożyła na zakłady pracy zatrudniające co najmniej 50 pracowników obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych w liczbie stanowiącej 6% stanu etatowego, pod rygorem dokonywania comiesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRN) w razie nieosiągania tego wskaźnika.

Zachętę do zatrudniania osób niepełnosprawnych mają stwarzać również przewidziane w ustawie ulgi i zwolnienia podatkowe dla zakładów pracy oraz zmniejszenie składki na ubezpieczenie społeczne. Szczególnie uprzywilejowane pod tym względem są tzw. zakłady pracy chronionej, zatrudniające określony wysoki odsetek osób niepełnosprawnych, w tym inwalidów I lub II grupy. Aktualnie są to prawie wyłącznie spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych. Zachęty te, z wyjątkiem dotyczących zakładów pracy chronionej, nie są zbyt skuteczne, gdyż większość środków zaoszczędzonych z tego tytułu nie pozostaje w zakładzie pracy, lecz musi być przekazane na PFRON.

Skuteczniejsze są zachęty w postaci refundacji zakładom pracy kosztów, poniesionych w związku z organizacją nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych lub odpowiednim oprzyrządowaniem istniejących miejsc pracy, kosztów wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia wypłaconego osobom niepełnosprawnym, skierowanym jako bezrobotni na nowo utworzone miejsce pracy przez okres 18 miesięcy od dnia zatrudnienia.

Osobom niepełnosprawnym zdolnym do pracy w conajmniej połowie ustawowego czasu pracy, pozostającym bez pracy, przysługują świadczenia z tytułu bezrobocia określone w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu.

Pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe dla osób niepełnosprawnych prowadzą wyspecjalizowane służby rejonowych urzędów pracy oraz wojewódzkie ośrodki do spraw zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych utworzone w ramach wojewódzkich urzędów pracy.

Do koordynowania działań w zakresie zatrudniania, rehabilitacji oraz warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych na szczeblu krajowym, ustawa przewidziała utworzenie przez Radę Ministrów stanowiska Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych w randze Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, pełniącego

z mocy ustawy funkcję Prezesa Rady Nadzorczej PFRON. Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, którego środki przeznacza się na finansowanie rehabilitacji zawodowej, leczniczej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych jest pierwszym ważnym krokiem w kierunku większej aktywizacji zawodowej tych osób i wyrównywania ich szans życiowych, nie umożliwia jednak rozwiązania wszystkich poważnych problemów tego środowiska. Istnieje pilna potrzeba jej nowelizacji w kierunku rozszerzenia środków mobilizujących do zatrudniania niepełnosprawnych na drobnych pracodawców, zatrudniających mniej niż 50 pracowników, dostosowanie przepisów o ulgach i zwolnieniach podatkowych do zmienionego prawa podatkowego, stworzenia możliwości dofinansowywania ze środków PFRON-u kształcenia oraz rehabilitacji niepełnosprawnych dzieci i młodzieży. Celowe wydaje się również podniesienie Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych do rangi pełnomocnika Rządu, co umożliwiłoby mu koordynowanie działań na rzecz niepełnosprawnych, należących do właściwości różnych resortów.

Kolejną grupą tematyczną w prawie pracy, w której nastąpiły istotne zmiany, są przepisy o ochronie życia i zdrowia pracowników. Pierwsza zmiana z tej serii polegała na dodaniu w kodeksie pracy nowego artykułu 207, który stanowi ustawową podstawę do obligatoryjnego tworzenia w zakładach pracy, zatrudniających więcej niż 10 pracowników, nie wyłączając zakładów prywatnych, służby bezpieczeństwa i higieny pracy, jako organu doradczego, wykonawczego i kontrolnego kierownika zakładu pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy [22].

Druga zmiana objęła art. 215 i 216 k.p.[23], dotyczące działań zapobiegających zachorowaniom pracowników na choroby zawodowe oraz badań lekarskich pracowników. Istotne *novum* polega na zobowiązaniu pracodawcy do informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą oraz do podawania do wiadomości załogi wyników okresowych badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w zakładzie pracy. Nowa jest również zasada, że badania lekarskie — okresowe i kontrolne pracowników — przeprowadza się na koszt pracodawcy, w miarę możliwości w godzinach pracy, przy zagwa-

[22] Ustawa z 23 marca 1991 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy, Dz. U. Nr 53, poz. 226. Na podstawie art. 207[1] k.p. została wydana uchwała nr 14 Rady Ministrów z 18 lutego 1992 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, MP Nr 7, poz. 48.

[23] Ustawa z 23 maja 1991 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy, Dz. U. Nr 55, poz. 237.

rantowaniu pracownikowi wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy z tego powodu.

Tę ostatnią zmianę kodeksu pracy uzupełnia nowa regulacja wprowadzona przez pochodzącą z tej samej daty ustawę z 1991 r. o związkach zawodowych [24]. Na podstawie art. 29 ustawy, w razie uzasadnionego podejrzenia, że w zakładzie pracy występuje zagrożenie dla życia lub zdrowia pracowników, zakładowa organizacja związkowa może wystąpić do pracodawcy z wnioskiem o przeprowadzenie odpowiednich badań. W razie negatywnego stanowiska pracodawcy zakładowa organizacja związkowa może przeprowadzić niezbędne badania na jego koszt, chyba że okręgowy inspektor pracy uznał je za niecelowe, co zwalnia pracodawcę z obowiązku pokrycia kosztów badań.

Te, niewątpliwie korzystne dla pracowników, cząstkowe zmiany w przepisach o bezpieczeństwie i higienie pracy, nie wyczerpują zakresu koniecznych w tym zakresie zmian. Projekt gruntownej nowelizacji działu X kodeksu pracy znajduje się już ponownie w Sejmie, w ramach paktu o przedsiębiorstwie. Przewiduje on m.in. *expressis verbis* prawo pracownika do odmowy wykonywania pracy niebezpiecznej dla życia lub zdrowia. Dobrze się przy tym stało, że autorzy projektu zrezygnowali z wcześniejszego zamysłu, aby wyprowadzić problematykę bhp z kodeksu pracy i uczynić ją przedmiotem odrębnej ustawy o ochronie człowieka w środowisku pracy. Kodeks stałby się przez to niezupełny, zaś regulacja spraw bhp straciłaby na randze i stabilności.

Mówiąc o przepisach dotyczących ochrony życia i zdrowia pracowników, należy wspomnieć również o uchyleniu [25] art. 40 ustawy z dnia 12 VI 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych [26]. Otworzyło ono poszkodowanym w następstwie wypadków przy pracy lub chorób zawodowych możliwość dochodzenia przed sądem pełnego wyrównania szkód na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Najbardziej istotne zmiany dokonały się w minionym czteroleciu w zakresie zbiorowego prawa pracy. Za punkt wyjścia do nich można uznać nową treść art. 19 i 20 k.p., nadaną im nowelą do kodeksu pracy z kwietnia 1989 r.[27] Art. 19 k.p. stanowiący o prawie pracowników do tworzenia związków zawodowych i zrzeszania się w nich (prawo koalicji) oraz art.

---

[24] Dz. U. Nr 55, poz. 234.

[25] Przez art. 4 pkt. 3 ustawy z 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, Dz. U. Nr 36, poz. 206.

[26] Tak, m. zd., słusznie J. Jończyk: *Prawo pracy*, wyd. drugie, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 151.

[27] Dz. U. Nr 55, poz. 234. Szczegółowe omówienie tej ustawy T. Liszcz: *Związki zawodowe po nowemu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1992, nr 1, s. 28 i n.

20 k.p. przewidujący uczestniczenie załogi w zarządzaniu zakładem pracy (prawo partycypacji) są uważane za podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy.[28]

Trzon zbiorowego pracy pracy w naszym państwie stanowią trzy ustawy uchwalone w dniu 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych [29], o organizacjach pracodawców [30] oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych [31]. Sejm nie przychylił się do sugestii, aby całą tę materię zawrzeć w jednej ustawie, co pozwoliłoby uniknąć zbędnych powtórzeń oraz występujących między nimi niezgodności, np. co do definicji pracodawcy.

Nowa ustawa o związkach zawodowych reguluje tworzenie i funkcjonowanie związków zgodnie ze standardami prawnomiędzynarodowymi.

Prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich mają wszyscy pracownicy, bez względu na podstawę stosunku pracy, także — w szerokim zakresie — pracownicy państwowi, z prokuratorami i sędziami włącznie, a nawet funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej. Ustawa przyznaje to prawo również ajentom, jeśli sami nie są pracodawcami, oraz członkom rolniczej spółdzielni produkcyjnej, mimo że osoby te nie są pracownikami w rozumieniu prawa. Prawo wstępowania do związków zawodowych, lecz bez prawa tworzenia związków, mają osoby wykonujące pracę nakładczą (chałupniczą), emeryci i renciści oraz bezrobotni.

Ustawa *expressis verbis* wyraża zasady: 1) niezależności związku zawodowego w jego działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji (chodzi głównie o partie polityczne), 2) samorządności związkowej, 3) równego traktowania wszystkich związków zawodowych przez organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawców. Ta ostatnia zasada została przegłosowana przy aktywnym poparciu zwolenników związków zwodowych zrzeszonych w OPZZ, głównie z powodu niedoskonałości zawartej w projekcie ustawy definicji reprezentatywnego związku zawodowego, za którą to koncepcją optowała „Solidarność". Ustawa przewiduje odstępstwa od

---

[28] Dz. U. Nr 55, poz. 235. Szczegółowe omówienie tej ustawy, [w:] R. Semerak-Nebes: *Ustawa o organizacjach pracodawców*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1991, nr 8—9, oraz A. Wojcierowska: *Ustawa o organizacjach pracodawców*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 2.

[29] Dz.U. Nr 55, poz. 236.

[30] Konwencja nr 87 została ratyfikowana przez Polskę 14 grudnia 1956 r. Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

[31] W słabości pracodawcy J. Jończyk upatruje od dawna jedną z głównych przyczyn słabości funkcjonowania stosunków pracy w Polsce. Por. *Idem: W stronę pracodawcy*, [w:] *Pracownicy i pracodawcy*, (red.) W. Sanetra: *Materiały XVI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław 1989, s. 153 i n., a także: *Oblicza pracodawcy*, (red.) W. Sanetra, Wyd. Uniwersytet Wrocławski 1990.

zasady równości związków na rzecz zasady reprezentatywności, wyposażając w prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę aktu prawnego oraz wnoszenia rewizji nadzwyczajnych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych tylko ogólnokrajową organizację międzyzwiązkową (na dziś — OPZZ) oraz ogólnokrajowy związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości zakładów pracy (na dziś — NSZZ „Solidarność").

Ustawa zawiera również zasadę niedyskryminacji z powodu przynależności (lub jej braku) do związków zawodowych, która oznacza, że nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim, albo wykonywania funkcji związkowej.

Tryb tworzenia związku zawodowego — w drodze uchwały co najmniej 10 uprawnionych osób, która traci moc w razie niezgłoszenia związku w określonym terminie do rejestracji sądowej — należy uznać za jeszcze zgodny z zasadą wolności związkowej, wyrażoną w art. 2 Konwencji nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych („Pracownicy i pracodawcy... mają prawo, bez uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji...)[32]. Osobowość prawną związek zawodowy nabywa z chwilą zarejestrowania przez sąd.

Ustawa zawiera oddzielny rozdział poświęcony zakładowej organizacji związkowej oraz zasadom współdziałania organizacji zakładowych między sobą i z kierownikiem zakładu pracy w warunkach funkcjonownia wielu organizacji związkowych w zakładzie pracy.

Generalnie ustawa zasługuje na pozytywną ocenę, jako istotny krok w kierunku realizacji wolności związkowych w naszym państwie. Ma też jednak i wady. Jedną z nich jest nadmierna szczegółowość oraz zbyt szczelny system prokuratorsko-sądowej kontroli nad związkami. Inną jest utrzymanie zasady, rodem z socjalistycznego prawa, że związki zawodowe, a w szczególności zakładowe organizacje związkowe, są na utrzymaniu pracodawców — przez system oddelegowywania pracowników do etatowej działalności związkowej na koszt pracodawcy oraz szeroki zakres świadczeń lokalowych i technicznych z jego strony na rzecz organizacji zakładowych. Jest to rozwiązanie sprzeczne z zasadą niezależności związku zawodowego od pracodawcy oraz zniechęcające pracodawców, zwłaszcza prywatnych, do związków zawodowych.

---

[32] Ustawa z 24 listopada 1986 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy, Dz. U. Nr 42, poz. 201.

Całkowitą nowość w naszym powojennym prawie stanowią organizacje pracodawców jako partnerzy związków zawodowych w zbiorowych stosunkach prawa pracy. Ustawa z 1991 r. reguluje ich tryb tworzenia oraz uprawnienia na zasadzie pełnej symetrii ze związkami zawodowymi. Pewnym jej mankamentem jest zawężenie pojęcia pracodawcy tylko do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Szerzej definiuje pracodawcę trzecia z omawianych tu ustaw — o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Reguluje ona w sopsób szczegółowy i sformalizowany procedury rozwiązywania sporów między pracodawcami a pracownikami reprezentowanymi przez związki zawodowe o warunki pracy, płace lub świadczenia socjalne oraz prawa i wolności związkowe (spory zbiorowe). Te procedury to: rokowania, mediacje i arbitraż. Jako środek ostateczny likwidacji tych sporów ustawa reguluje strajk. Zakres podmiotowy prawa do strajku wg tej ustawy jest stosunkowo szeroki, znacznie szerszy od przewidzianego w ustawie z 1982 r. o związkach zawodowych. Obok strajku właściwego i ostrzegawczego ustawa dopuszcza strajk solidarnościowy — w obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku.

Prawo do strajku jest w ustawie traktowane jako indywidualne prawo pracownika, które jednakże może być wykonywane tylko zbiorowo. Monopol na organizowanie strajku ustawa gwarantuje związkom zawodowym.

Ustawa nie dopuszcza, mimo prób czynionych w tym kierunku w toku pracy nad nią przez przedstawicieli Konfederacji Pracodawców Polskich oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, lokautu. Stwarza to stan pewnej nierównowagi partnerów socjalnych i jest jednym z przejawów słabości pracodawców w naszym kraju.[33]

Bardzo istotny niedostatek naszego zbiorowego prawa pracy stanowi brak prawidłowej, dostosowanej do gospodarki rynkowej, regulacji układów zbiorowych pracy. Obecne unormowanie, pochodzące z 1986 r.[34], jest absolutnie nieprzydatne w nowych warunkach. Na szczęście projekt odpowiedniej nowelizacji działu XI kodeksu pracy znajduje się — po raz wtóry — w Sejmie i powinien być rychło uchwalony.

Brak jest natomiast koncepcji uregulowania udziału pracowników w zarządzaniu zakładami pracy. Obecna regulacja — w postaci rozbudowanego samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego [35] jest nie do utrzymania nawet w przedsiębiorstwach państwowych w warunkach ich koniecznej przecież komercjalizacji, a zupełnie nie do pomyślenia w przed-

[33] Ustawa z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dz. U. Nr 24, poz. 126 ze zm.

[34] Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.

[35] Dz. U. Nr 8, poz. 27.

siębiorstwach prywatnych. Nie nadaje się również do rozszerzenia na inne zakłady pracy model samorządu akademickiego.

W omawianym okresie nastąpił renesans samorządów zawodowych — że wspomnę tylko ustawy: z 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich [36], z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych [37], z 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie (rozdział IV) [38], z 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych [39], z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich [40]. Organy tych samorządów mają szerokie uprawnienia w zakresie dopuszczania do wykonywania zawodu, kontroli i odpowiedzialności zawodowej. Niekiedy wkraczają one w kompetencje związków zawodowych, np. wg art. 4 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych, samorząd ten ma reprezentować interesy i chronić prawa pielęgniarek m.in. przez negocjowanie warunków pracy i płacy.

Niniejszy, z konieczności skrótowy, przegląd zmian w ustawodawstwie pracy trzeba uzupełnić o informację o uchwaleniu, w omawianym okresie, trzech nowych ustaw regulujących całościowo uprawnienia określonych grup pracowniczych (pragmatyk pracowniczych). Są to: ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych [41], ustawa z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dział IV) i ustawa z 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych.

Należy też wyjaśnić, że poza zakresem tego artykułu pozostają zmiany w prawie ubezpieczeń społecznych, zasługujące na oddzielne opracowanie.


## SUMMARY

The changes in the political and socio-economic systems in Poland started in 1989 require the formulation of new legal foundations for a labour system that would be adequate for the market economy and democratic political system. This is the task of the Committee for the Reform of Labour Law with the Minister of Labour and Social Policy, which prepared a draft of the substantial amendment of Labour Code in order to eliminate provisions that are in obvious contradiction to the new systemic principles.

Labour legislation is currently lagging behind socio-economic changes although several dozen acts on employment relations have been passed over the last four years. These concern four groups of questions: dissolution of an employment by the employer, unemployment and alleviation of its effects, protection of life and health of employees, and collective labour law.


[36] Dz. U. Nr 22, poz. 91.
[37] Dz. U. Nr 41, poz. 178.
[38] Dz. U. Nr 41, poz. 179.
[39] Dz. U. Nr 21, poz. 124.
[40] Dz. U. Nr 65, poz. 385.
[41] Dz. U. Nr 61, poz. 258.

The new regulations on the dissolution of an employment, especially the 1989 Act on group dismissals, make it easy for employers to dismiss employees on economic, organizational and other grounds that lie with the employer, thus substantially restricting the protection of stability of employment.

Two acts on employment and unemployment passed in 1989 and 1991 institutionalized unemployment and introduced a system of benefits, at first very generous, subsequently highly restricted about the amount and the term of drawing. They also introduced rather neglected, active forms of fighting unemployment: public works and intervention works.

The amended provisions of Chapter X of Labour Code: Safety and Hygiene of Work obligate employers to inform their employees about occupational risk involved with their work and about the results of studies on the factors harmful for health in the place of work, and they provide legal grounds for appointing obligatory work safety and hygiene service in all workplaces.

Three Acts of 1991 on trade unions, employers' organizations and on collective bargaining regulate the right of coalition and other issues of collective labour law in accordance with international standards.